

Till

Socialdepartementet

s.remissvar@regeringskansliet.se

alica.selmanivic@regeringskansliet.se

Diarienummer: S2020/09963

Stockholm den 5 januari 2021

Fastighetsägarnas yttrande över promemorian Särskilda bestämmelser för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19

Fastighetsägarna är en riksomfattande branschorganisation, som arbetar för en väl fungerande fastighetsmarknad med stort fokus på hållbarhet, stadsutveckling och trygghet. Fastighetsägarna har ca 15 000 medlemmar och dessa äger tillsammans ca 80 000 fastigheter för kontors-, handels-, industri-, samhälls- och bostadsändamål. Bland medlemmar som äger flerfamiljshus finns såväl privata som kommunägda fastighetsbolag och bostadsrättsföreningar.

1. Inledning

Regeringen har tagit fram ett förslag till en tillfällig pandemilag för covid-19 ("covid-19-lagen") i vilken det föreslås att regeringen eller myndigheter ska kunna införa begränsningar och ytterst nedstämningar av olika verksamheter, bland annat av handelsplatser (det vill säga köpcentrum, gallerior, varuhus, butiker, serviceinrättningar eller annan handelsplats). Lagförslaget har gått på remiss till Lagrådet och förväntas träda i kraft den 10 januari 2021.¹

Dessutom har regeringen remitterat förslag till två förordningar som föreslås införas med stöd av covid-19-lagen. Den ena förordningen handlar om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av covid-19 och den andra förordningen om att förbereda för eventuella nedstängningar av handelsplatser.²

Förslaget till förordningar har skickats till Fastighetsägarna Sverige ("Fastighetsägarna") på remiss. Fastighetsägarna har följande synpunkter. Med hänsyn till den mycket korta remisstiden har synpunkterna fokuserats till förslagen som rör handelsplatser.

¹ Fastighetsägarna har lämnat ett omfattande remissyttrande till lagförslaget och är framförallt kritiska till att lagen inte innehåller någon lagregel om att ersättning ska utgå till fastighetsägare och andra näringsidkare som drabbas av de föreslagna begränsningarna och ytterst en eventuell nedstängning, vilket Fastighetsägarna anser strider mot det grundlagsfästa egendomsskyddet. Fastighetsägarnas remissyttrande finns att läsa på vår hemsida. <https://www.fastighetsagarna.se/aktuellt/remisser/ovrigt/yttrande-over-promemorian-covid-19-lag/>

2. Fastighetsbranschen har tagit ett stort ansvar under pandemin

Sedan utbrottet av pandemin har fastighetsägare vidtagit många konkreta åtgärder för att smittskyddssäkra lokaler och undvika trängsel. Det handlar till exempel om utökad städning, informationsskyltar, avståndsmarkeringar, distansvärdar, stationer med handdesinfektionsmedel och erbjudanden om hemleverans. Fastighetsägarna har också tagit fram en rekommendation om ett tak för maximalt antal besökare vid samma tillfälle i köpcentrum och andra rekommendationer för att minska trängsel i köpcentrum, gallerior och varuhus.³

Dessutom har fastighetsbranschen medfinansierat och administrerat det lokalhyresrabattstöd som gällde under kvartal två och som syftade till att stötta lokalhyresgäster i utsatta branscher (huvudsakligen handel, restaurang och hotell).⁴ Sammantaget innebär det att fastighetsbranschen har bidragit med nästan två miljarder kronor i hyresrabattstöd. Därutöver har många fastighetsbolag givit ytterligare ekonomiska lättnader till lokalhyresgäster i kris.

Det kan konstateras att fastighetsbranschen tagit ett mycket stort samhällsansvar under pandemin, både genom att smittskyddssäkra fastigheter och genom att stötta lokalhyresgäster. Ett liknande ansvar har inte tagits eller ålagts någon annan bransch i den privata sektorn.

Fastighetsägare är naturligtvis beredda att ta sitt samhällsansvar i den rådande situationen, men ansvaret har påverkat fastighetsföretagens ekonomi. Att förlora intäkter och samtidigt ha samma eller ökade kostnader är inte ekonomiskt hållbart i längden. Ytterligare restriktioner mot näringslivet och begränsningar eller nedstängningar av handelsplatser vore ett mycket hårt slag mot såväl lokalhyresgäster som fastighetsbolag. Ytterst riskerar detta att leda till en fastighetskris som i sin tur påverkar bankerna och finanssektorn. Ett sådan utveckling skulle leda till mycket allvarliga skadeverkningar på näringslivet i stort och vara förödande för samhällsekonomin. Fastighetsägarna vill understryka allvaret i situationen och vikten av att ha detta händelseförlopp i åtanke om regeringen och myndigheter överväger att vidta åtgärder enligt det föreslagna covid-19-regelverket.

3. Håll Sverige öppet – på ett ansvarsfullt sätt

I den rådande situationen med en pandemi är det naturligt att överväga olika åtgärder för att hindra spridningen av viruset. Fastighetsägarna anser dock att det finns ett stort värde i att så långt möjligt hålla samhället och näringslivet igång – under ansvarsfulla former.

Att hålla Sverige öppet på ett ansvarsfullt sätt bör även fortsatt vara den övergripande principen för regeringen och myndigheternas arbete i syfte att rädda företagande, arbetstillfällen och tillväxt. Det

³ Rekommendationerna har tagits fram utifrån Folkhälsomyndighetens allmänna råd som gäller från 23 december 2020. Rekommendationerna finns att läsa på Fastighetsägarnas hemsida.

<https://www.fastighetsagarna.se/aktuellt/nyheter/rekommendation-om-maxtak-for-antalet-besokare-i-kopcentrum/>

⁴ Förordning om statligt stöd när vissa lokalhyresgäster fått rabatt på hyran (SFS 2020:237).

är viktigt att hålla samhällsekonomin igång. I butiker och restauranger arbetar inte sällan unga och andra med lägre utbildning. Det är betydelsefulla instegsjobb för grupper som är särskilt utsatta eftersom de kan ha svårt att få nya jobb för det fall de blir arbetslösa. En sådan utveckling kan komma att få stora negativa konsekvenser för folkhälsan och samhällsutvecklingen på sikt. Såsom ovan anförts måste regeringen och myndigheterna också tillse att en fastighets- och finanskris undviks.

4. Proportionalitet

De föreslagna begränsningarna för handelsplatser som träffar köpcentrum, gallerior och varuhus innebär en inskränkning av befintlig användning av fastigheten och är således ett ingrepp i fastighetsägarens egendomsskydd och näringsfrihet. Bägge dessa fri- och rättigheter är skyddade i den svenska grundlagen och i den Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Dessutom innebär en begränsning av antalet besökare eller en nedstängning ett ingrepp i den grundlagsfästa rörelsefriheten. Det är ytterst tveksamt om en fastighetsägare har möjlighet att tvångsvis avlägsna personer som befinner sig i ett köpcentrum eller på ett varuhus så länge personen inte är ordningsstörande. Många köpcentrum och gallerior är dessutom allmän plats och det är i sådana fall ytterst tveksamt om fastighetsägaren överhuvudtaget har rättslig möjlighet att begränsa antalet besökare på platsen.

Ett ingrepp i de aktuella fri- och rättigheterna får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålet. Fastighetsägarna saknar erforderlig utredning som ger stöd för att smittspridning på handelsplatser kan likställas med smittrisker vid publikevenemang eller nattklubbar där människor vistas i samma lokal och mycket tätt under en lång tid. Såvitt Fastighetsägarna kan bedöma har varken regeringen eller myndigheter presenterat undersökningar eller annan data som visar omfattningen av smittspridning på köpcentrum, gallerior eller varuhus. Folkhälsomyndigheten skriver själva i konsekvensutredningen till de nya föreskrifterna med anledning av covid-19-lagen att ”den största spridningen av covid-19 sker i hemmet och på arbetsplatser, vilket inte omfattas av det förslag som nu remitteras”. Innan data är presenterad som visar att smittspridningen är betydande på handelsplatser kan det svårligen finnas rättslig grund för regeringen eller myndigheter att stänga ner delar av eller hela handelsplatser.

Innan beslut tas om att begränsa verksamheten eller stänga ner handelsplatser måste alltid mindre ingripande åtgärder övervägas. De föreslagna begränsningarna skulle få mycket långtgående och allvarliga ekonomiska konsekvenser för såväl lokalhyresgäster som fastighetsägare. Fastighetsägarna anser att regeringen och myndigheter alltid i första hand måste överväga andra smittskyddsåtgärder som är mindre ingripande (till exempel munskydd, enkelriktad gångtrafik, avspärrning av trånga utrymmen). Sådana åtgärder kan förväntas ha stor effekt och vara mycket ändamålsenliga beroende på den aktuella handelsplatsens utformning.

I den mån regeringen eller myndigheter nödgas tillämpa de föreslagna åtgärderna – det vill säga när samtliga andra, mindre ingripande alternativ är uttömda – bör beslutet begränsas i möjligaste mån

avseende såväl rumslig som tidslig omfattning. Ett beslut bör inte omfatta ett större geografiskt område än nödvändigt och beslutet bör inte heller omfatta ett större område än det som är direkt drabbat av trängsel och bedöms vara i behov av smittskyddsåtgärder. I ett köpcentrum, i en galleria eller i ett varuhus kan det handla om att endast stänga ner en enskild butik, en separat ingång eller en trång passage och låta resterande delar vara öppna.

5. Ersättning vid rådighetsinskränkning av fast egendom

För det fall regeringen eller myndigheter vidtar åtgärder som innebär en rådighetsinskränkning av fast egendom har fastighetsägaren en grundlagsskyddad rätt till ersättning.⁵ Denna rättighet anser Fastighetsägarna ska regleras uttryckligen i den föreslagna covid-19-lagen.

Fastighetsägarna har i sitt remissyttrande på förslaget till covid-19-lag understrukit vikten av att rätten till ersättning kommer till uttryck i lagstiftningen men såvitt får förstås har regeringen valt att gå vidare utan att en sådan uttrycklig lagregel införs.⁶ Detta måste anses mycket anmärkningsvärt. Även i en pandemi måste grundlagsfästa rättigheter värnas och tillämpas. Det kan noteras att det i våra grannländers pandemilag finns uttryckliga lagregler om ersättning. Det finns således inget hinder mot att införa motsvarande lagregel även i den svenska lagstiftningen.

De ekonomiska konsekvenserna för fastighetsägare som bedriver verksamhet i form av köpcentrum, gallerior och varuhus kommer att bli betydande. Fastighetsägare kan komma att drabbas av intäktsminskningar och ökade kostnader. I synnerhet gäller detta om hela eller delar av köpcentrumet stängs ner. Fastighetsägarna kommer ha samma kostnader för att hålla handelsplatser med apotek, mataffärer, vårdcentraler, tandläkare etc tillgängliga. Fastighetsägare kommer att få ökade kostnader för att smittskyddssäkra (till exempel trängselvärdar, väktare, nedmontering och bortforsling av sittmöbler) och för att dokumentera och följa upp smittskyddsarbetet i enlighet med Folkhälsomyndighetens föreslagna föreskrifter. Samtidigt kommer fastighetsägare sannolikt att förlora betydande intäkter och drabbas av att hyresgäster går i konkurs. Att skaffa nya hyresgäster i dessa pandemitider innebär stora utmaningar och kostnader.

Det saknas insikt om dessa allvarliga ekonomiska konsekvenser i regeringens konsekvensbeskrivning.

6. Begränsning av antalet kunder och besökare

Enligt förslag till förordning om särskilda begränsningar för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 ska den som bedriver verksamhet på en handelsplats bland annat begränsa antalet kunder och besökare. Såsom ovan nämns är vissa köpcentrum och gallerior allmän plats, vilket innebär att fastighetsägaren inte har rätt att hindra personer att besöka platsen och inte heller möjlighet att avvisa personer från platsen. Såvitt Fastighetsägarna förstår har inte ens polisen eller ordningsvakter

⁵ Se 2 kap. 15 § regeringsformen.

⁶ Fastighetsägarnas remissyttrande finns på Fastighetsägarnas hemsida.

<https://www.fastighetsagarna.se/aktuellt/remisser/ovrigt/yttrande-over-promemorian-covid-19-lag/>

rätt att avvisa personer från ett köpcentrum som är allmän plats så länge personen inte är ordningsstörande. Om maxantalet överskrids på sådana handelsplatser kan det inte ligga fastighetsägaren till last.

Det kan konstateras att det i vissa gallerior finns nedgångar till tunnelbana och järnvägsstationer. I dessa fall är det inte möjligt att begränsa antalet besökare. Fastighetsägarna utgår från att det kommer införas ett undantag från maxantal och nedstängning för gallerior med samhällsviktiga kommunikationer.

Fastighetsägarna anser vidare att det bör finnas en undantagsbestämmelse för det fall en samhällskritisk händelse inträffar (till exempel ett snöoväder likt det som lamslog Stockholmsområdet 2016). Det måste också finnas möjlighet för människor att värma sig i vänthallar i gallerior som är anslutna till järnvägsstationer vid kraftig kyla i norra delarna av landet.

Ett maxantal kunder eller besökare som går in i en galleria eller ett varuhus är därutöver bara ett relevant mått så länge man har en tidsfaktor att förhålla sig till. Det är omöjligt att veta hur länge en person stannar i gallerian eller varuhuset. Ett mer effektivt sätt att hindra trängsel är att fastighetsägaren och lokalyresgäster jobbar aktivt mot klusterträngsel på vissa punkter såsom populära butiker, platser och passager.

7. Nedstängning av gallerior och varuhus

Enligt förslag till förordning om tillfällig stängning av vissa handelsplatser för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 ska den som bedriver verksamhet i form av en galleria eller ett varuhus hålla verksamheten stängd för allmänheten för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19.

Som ovan anförts anser Fastighetsägarna att det inte kan anses proportionerligt att stänga ned handelsplatser såvida inte regeringen eller myndigheter kan påvisa att det förekommer betydande smittspridning på sådana platser och att inte mindre långgående åtgärder får tillräcklig effekt.

Som ovan anförts anser Fastighetsägarna att en nedstängning av en galleria, köpcentrum eller ett varuhus utgör ett ingrepp i egendomsskyddet och näringsfriheten. Vid rådighetsinskränkning av fast egendom har fastighetsägaren en grundlagsskyddad rätt till ersättning. Detta bör framgå i en lagregel i covid-19-lagen. Fastighetsägarna hänvisar i detta avseende till vad Fastighetsägarna framfört i sitt remissyttrande på covid-19-lagen.⁷

Enligt förslag till förordning om tillfällig stängning av vissa handelsplatser för att förhindra spridning av sjukdomen covid-19 ska inte verksamheter som är särskilt samhällsviktiga stängas ner (till exempel mataffärer, apotek, vårdcentraler, tandläkare med mera). Sådana inrättningar finns i nästan alla köpcentrum och gallerior varför det kommer att bli fråga om en partiell nedstängning om dessa verksamheter ska kunna ta emot besökare. Det bör framgå av förordningen att gallerian eller varuhuset får hållas öppet i den mån det behövs för att samhällsviktiga verksamheter ska kunna ta

⁷ Se <https://www.fastighetsagarna.se/aktuellt/remisser/ovrigt/yttrande-over-promemorian-covid-19-lag/>

emot besökare. Detta innebär dock att fastighetsägaren kommer ha samma kostnader för att hålla köpcentrumet eller gallerian tillgänglig men samtidigt ha väsentliga intäktsbortfall. Till vissa delar kommer kostnaderna att öka om förslagen på maxantal besökare med mera i Folkhälsomyndighetens förslag till föreskrifter införs. Fastighetsägaren kommer dessutom ha ökade kostnader för väktare, bortforsling av möbler, dokumentation och uppföljning av smittskyddsåtgärder. Detta behöver fastighetsägaren givetvis kompenseras för.

Det behöver tydliggöras vilka verksamheter som ska hållas fortsatt öppna. Detta kan till exempel göras genom SNI-koder eller på annat sätt som fastighetsägaren enkelt kan kontrollera för att undvika att göra fel.

Det kan noteras att många apoteksvaror distribueras via e-handel och således hämtas ut på utlämningsställen. Innebär det att fastighetsägaren ska hålla utlämningsställen öppna oaktat en nedstängning.

Dessutom är det ibland så att arbetsplatser (till exempel kontor) endast kan nås via gallerior. Även i dessa fall behövs förtydliganden om vad som gäller.

8. Avslutning

Sammantaget anser Fastighetsägarna att en nedstängning endast kan anses proportionerligt för det fall regeringen eller myndigheter fastställer att smittspridningen är betydande på gallerior och varuhus. Om en begränsning eller nedstängning sker har en fastighetsägare en grundlagsskyddad rätt till ersättning för rådighetsinskränkning av fast egendom.

Fastighetsägarna anser att en begränsning av antalet kunder eller besökare i en galleria eller ett varuhus (maxantal) är kontraproduktivt. Varje handelsplats är unikt utformad och har olika besöksflöden. Istället är det viktigt att förhindra klusterträngsel vid vissa punkter såsom vissa butiker, platser och passager. Detta jobbar många fastighetsägaren och lokalhyresgäster med redan idag med hjälp av galleriavårdar och vaktbolag. Detta är ett mer effektivt sätt att bekämpa trängsel än att sätta ett statiskt maxantal som inte tar hänsyn till de individuella förutsättningarna i respektive galleria och varuhus.

FASTIGHETSÄGARNA SVERIGE

Anders Holmestig
Verkställande direktör

Marie Öhrström
Chefsjurist